

Martonyi János
egyetemi tanár

A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY KELETKEZÉSE



I. A TÁRGYKÖRÜNKBE TARTOZÓ KÉRDÉSEK MEGJELÖLÉSE

Marxnak és Leninnek a dolgozó nép egységére és a munkaviszony természetére vonatkozó tanításaiból határozottan következik, hogy a munkajog szabályainak a szocialista államban egészen átfogó, általános érvényűeknek kell lenniök. Ezt az elvet valósítja meg nálunk is a Munka Törvénykönyve (Mt.), amelynek rendelkezései kötelezőek »minden munkáltatóra és minden munkaviszonyban álló dolgozóra« (Mt. 5. §). A Munka Törvénykönyvének hatálya tehát kiterjed az ún. közszolgálati alkalmazottakra is (Mt. V. 4. § (1) bek. b) pont), akiknek fogalmát közelebbről a Munka Törvénykönyve szóbanlévő végrehajtási utasításának 5. § (3) bekezdése írja körül, olyképpen, hogy a munkajogi szabályozás szempontjából »közszolgálati alkalmazott az, akit az államhatalom, valamint az államigazgatás központi és helyi szervei... közfeladatok ellátására rendszeres munkabérrel egybekötött állásra megválasztanak, kineveznek, vagy szerződéssel alkalmaznak«.

A Munka Törvénykönyvének most folyamatban lévő újrakodifikálási munkálataival kapcsolatban a közszolgálati alkalmazott fogalmának fenntartása és az eddiginél tökéletesebb meghatározása elvileg is fontos kérdésnek minősül.¹ E fogalom gyakorlati jelentősége főleg a munkaviszony keletkezésének és megszűnésének módja, valamint tartalmának egyes elemei (munkarend; fegyelmi, büntetőjogi és kártérítési felelősség, stb.) szempontjából mutatkozik. Az alábbiakban ezek közül a legelsődlegesebb kérdéssel, a közszolgálati alkalmazottak munkaviszonyának keletkezésével, ennek kisebb-nagyobb sajátosságaival foglalkozunk.

Az értekezésünk címében megjelölt ennek a tárgykörnek a területére a szakirodalomban általánosan elfogadott felfogás szerint két kérdéscsoport tartozik: egyrészt a közszolgálatba lépés személyi feltételeinek megállapításával, másrészt az alkalmazási aktus kibocsátásával kapcsolatos problémák.

Az alkalmazásba lépés feltételeire vonatkozólag szeretnénk előljáróban leszögezni, hogy a szolgálatba való felvétel ún. objektív előfeltételeit (megüresedett állás, költségvetési fedezet) nem tartjuk tárgykörünkhöz tartozóknak és ezért a továbbiakban mindig csak az alkalmazás személyi jellegű, szubjektív feltételeivel fogunk foglalkozni, tehát azokkal, amelyeknek a közszolgálatba lépni kívánó személyében kell fennforogniok. Ezek között rendszertanilag követni fogjuk a közszolgálati alkalmazás általános és különös feltételei

¹ Lásd a Közalkalmazottak Szakszervezete által, 1957. szeptember 23–24-én, Fonyódon rendezett ankét keretében erről a kérdésről lefolyt beható vitát, amelynek anyaga »Az államigazgatás néhány kérdése és a közalkalmazottak munkajogi helyzete« című kiadványban (Budapest, 1958, 116 l.) jelent meg (3–69. l.).

(kellékei) közötti különbségtételt, amint ezt az idevágó munkák jelentékeny része teszi. *Általános* feltételeknek azokat tekintjük, amelyeknek az illető személy által való teljesítése minden közzszolgálati állás elnyeréséhez szükséges. A *különös* feltételek ezzel szemben olyan személyi kellékek, amelyek igazolására csak a közzszolgálati állások egyrészénél van szükség, illetve amelyek igazgatási áganként és munkakörönként eltérőek.

Az *alkalmazási aktus kibocsátásához* tartozó kérdések körére nézve is előre jelezni akarjuk álláspontunkat: közéjük tartozónak véljük mind a közzszolgálati alkalmazásba való felvételt célzó *eljárásnak* a problémáit (így pl. az alkalmazási lehetőség közlését, az alkalmazásra kerülő személyek kiválasztását, a megtörtént alkalmazás közzzétételét és az eskü kivételét), mind az alkalmazási aktus *kibocsátójával* (az alkalmazási jogkörnek a különböző szervek közötti megoszlásával) és *formájával* (kinevezés, választás, szerződés) összefüggő kérdéseket.

Hangsúlyozni kívánjuk még bevezetőben, hogy az alkalmazás személyi feltételeinek tárgyalásánál a közzszolgálati alkalmazottak *képesítésének* kérdése — amelynek vizsgálatával önmagában is ki lehetne tölteni dolgozatunk adott terjedelmét — eléggé bőven ki fogunk terjeszkedni, ha nem is tekintjük ezt tanulmányunk főtémájának. Úgy véljük ugyanis, hogy ennek a jelentős problémának anyagunkból való kirekesztése nem vihető keresztül; mégpedig azért nem, mert a képesítés megkívánása az alkalmazás különös személyi feltételeinek egyikét jelenti, továbbá, mert a megkívánt képesítéssel bíró személyek közül a legérdemesebbnek és legrátermettebbnek látszó jelölt kiválasztása a közzszolgálati alkalmazás eszközlését célzó folyamat egyik, a többtől el nem választható eleme.

Tanulmányunk tárgyának ilyen elhatárolása után *munkánk célját* röviden abban foglalhatjuk össze, hogy egyrészt be akarjuk mutatni a közzszolgálati alkalmazásba lépés szabályozását hazánkban, továbbá más szocialista államokban és egyes jelentősebb burzsoá országokban, figyelemmel a kétféle rendezés gyökeresen eltérő osztályszempontjaira; másrészt konkrét következtetéseket akarunk levonni de lege ferenda, fennálló jogszabályaink mikénti továbbfejlesztésére nézve.

Az alábbiakban előadandókkal bizonyítani igyekszünk majd azt, hogy a témakörünkhöz tartozó kérdések *alkalmasak és megérették* nálunk a *szocialista szellemben való jogi szabályozásra*, s egyúttal részben olyanok, amelyek az *általános munkajog előírásaitól bizonyos vonatkozásokban eltérő rendezést igényelnek*. Azt már másodlagos és vitatható kérdésnek tartjuk, hogy közülük melyeket rendezhetünk a közzszolgálat egész területére érvényes, átfogó szabályokkal és melyek azok, amelyeknek ezekre alapított, de szolgálati áganként mégis különböző szabályozása látszik indokoltnak. Az egyes részleteknél erre nézve is jelezni fogjuk álláspontunkat.

II. A HAZAI SZABÁLYOZÁS KIALAKULÁSA ÉS JELENLEGI ÁLLAPOTA

A.) A felszabadulás előtti főbb jogszabályok

1. A közzszolgálati alkalmazás *általános feltételei* tekintetében jogunkban hosszú időn át az 1883: I. tv.-be, az ún. kvalifikációs törvénybe foglalt rendelkezések voltak irányadók. Ezek nyertek inkorporálást a Pénzügyi Szolgálati Szabályok 1896. évi második kiadásába is, amelynek rendkívüli jelentőségét — mint tudjuk — az adta meg, hogy ezek hatályát 1902-ben egy, a képviselőháznak is bejelentett minisztertanácsi határozattal az egész közzszolgálatra kiterjesztették. Az egyes feltételek (pl. a büntetlen előélet) értelmezése tekintetében természetesen idéztek elő változásokat a később kiadott különböző törvények, de az 1883: I. tv. rendelkezései mindmáig alapját adják a hatályos jognak.

2. A *különös feltételekre*, nevezetesen a *képesítési kellékre* vonatkozóan az 1883: I. tv.-ben foglalt szabályokat a különböző szolgálati ágak, illetőleg alkalmazotti kategóriák tekintetében sokféle jogszabály módosította; így pl. az ún. fogalmazói kar tagjaira nézve az 1929: XXX. és az 1933: XVI. tv., egyes városi tisztségekre nézve az 1912: LVIII. tv., a községi jegyzői állásokra az 1900: XX. tv.

Az 1867 utáni időben egyes szolgálati ágakra vagy meghatározott munkakörökre való alkalmazáshoz a szakképesítés igazolásán kívül *egyéb különös feltételeket* is megállapítottak jogszabályaink. Így pl. megkivánták a férfi vagy női nemhez tartozást; a rendőrséghez vagy a pénzügyőrséghez pl. csak férfiakat lehetett felvenni, viszont egyes ápolói munkakörökbe csak nőket. Voltak olyan jogszabályaink is, amelyek az alkalmazandó személyektől nőtlenséget követeltek; ez volt a helyzet pl. általában a gyakornoki állásokra nézve, valamint a különböző őrszemélyzetek állományába tartozó állásoknál és a klinikai orvosi munkaköröknél. Ezeket a jogszabályokat a nemek egyenjogúságát biztosító 1948: XLIII. tv.-nél és más jogszabályoknál, valamint Népköztársaságunk Alkotmányának az állampolgárok jogegyenlőségét minden vonatkozásban biztosító tételeinél fogva hatályon kívül helyezetteknek kell tekintenünk.

3. Az *alkalmazási eljárás* egyes mozzanataira nézve jogunkban mindig hiányzott az általános érvényű szabályozás. Az alkalmazási lehetőség nyilvános közlése, illetve formászerű *pályázat* meghirdetése csak az állások egyes kategóriái tekintetében volt előírva. Ilyenek voltak különösen az ún. fenntartott állások, amelyek betöltésénél egyes személyi csoportok (pl. igazolványos altisztek, hadirokkantak, tűzharcosok) számára kedvezményeket, előjogokat biztosítottak (1931: III. tv., 1933: VII. tv., stb.). Elvileg kötelezővé tette az egyes állások betöltése előtt pályázati hirdetmény kibocsátását a vármegyei ügyviteli szabályzat (125.000/1902. B. M. sz. rendelet), de e szabály betartása alól könnyűszerrel lehetett kivételt tenni. A pályázati rendszert tartotta fenn elméletileg még az ún. területi önkormányzatok tisztviselőinek kinevezéssel való alkalmazásáról szóló 1942: XXII. tv. is, de ennek sem volt nagy jelentősége, mert a törvény megengedte a pályázat mellőzését akkor, ha az állás betöltésére jogosított hatóság »közzszolgálati érdekből« nem tartotta szükségesnek a pályázat kiírását, vagy ha a közzszolgálati érdek az állás sürgős betöltését kívánta.

A megtörtént alkalmazásnak (pl. valamely hivatalos lapban való) nyilvánosságra hozását jogszabályaink szintén nem tették általánosan kötelezővé. A

minisztériumok személyzetébe történt kinevezéseket azonban a felszabadulás előtt szokásos volt közzétenni a mai Magyar Közlönynek megfelelő Budapesti Közlönyben, az ún. területi önkormányzatok státuszaiba történt felvételt pedig rendszerint közzétették az illető törvényhatóság vagy város hivatalos lapjában.

Az alkalmazási eljárást formailag befejező *eskütel* kötelezettségét az általánosan irányadó Pénzügyi Szolgálati Szabályok kimondották (66. §.), s ennek előírása az ún. területi önkormányzatok alkalmazottaira vonatkozó jogszabályokban (így pl. legutoljára a 37.200/1943. B. M. sz. rendeletben) is szerepelt.

4. A felszabadulás előtt teljes kúszaságot mutatott közszolgálati jogunk az alkalmazási aktust kibocsátó, tehát a *közszolgálati állások betöltésére jogosult szervek* meghatározása tekintetében. Ez a kérdés csak 1950-től kezdve tekinthető nálunk rendezettnek, amikor meghatározást nyert a Népköztársaság Elnöki Tanácsának és a Minisztertanácsnak a kinevezési jogköre, továbbá megtörtént a miniszterek és a helyi szervek ez irányú jogkörének körvonalazása is.

A közszolgálati *alkalmazás módjaként* 1867 után párhuzamosan szerepelt jogunkban a *kinevezés* és a *választás*. A központi kormányzati szervek és az ezek által vidékre kirendelt ún. dekoncentrált szervek tisztviselőit kinevezéssel alkalmazták, a területi önkormányzatok (törvényhatóságok, városok, községek) funkcionáriusait pedig zömükben választották. Köteteket lehetne megtölteni azoknak a vitáknak az ismertetésével, amelyek 1867-től egészen a felszabadulásig a kinevezési és a választási rendszer előnyei és hátrányai, illetve különböző változatokban való összeegyeztetése körül lezajlottak; ezt már azért is mellőzzük, mert szorosan vett témánk kifejtéséhez nem szükséges. Csupán arra emlékeztetünk, hogy a kinevezés módszere ezek alatt az évtizedek alatt lassan, de feltartóztathatatlanul tért nyert a választási rendszer rovására, az önkormányzatok körében is. Az 1929: XXX. tv. a választást a legtöbb esetben már nem határozott időre, hanem élethossziglan, illetve a szolgálat befejezéséig szólóvá tette, az 1942: XXII. tv. pedig — igaz, hogy átmeneti jelleggel, a háborús viszonyokra való hivatkozással — a vidéki önkormányzatok alkalmazottainál teljesen megszüntette a választási rendszert. A *szerződéssel* való alkalmazás csak a tisztviselők egyes speciális kategóriáira nézve, szűk körben fordult elő (pl. a miniszterelnökség sajtóosztályánál, egyes tervezőmérnöki állásoknál).

B.) A felszabadulás utáni jogalkotás

A nagy vonalakban, futólagosan vázolt ezen a helyzeten a felszabadulást követő jogalkotásunk vagy — a sürgősen szükségesnek mutatkozott esetekben — részleges változtatásokat végzett, vagy a fejlődésnek egészen új, a szocialista államépítés követelményeinek megfelelő irányt adott. A népi demokráciánk által megalkotott ezekre a jogszabályokra figyelemmel, illetve ezek felsorolásával a közszolgálati jogviszony keletkezése körül felvetődő kérdések *jelenlegi rendezettségét* az alábbiakban foglaljuk össze.

Bizonyos és helytelen lenne elhallgatni, hogy a fennálló szabályozás még több tekintetben hézagos és egyenetlen; éppen ez indokolja azt, hogy ezeket a problémákat megfelelő új jogszabályok keretében, jól átgondolt és a szocialista fejlődést helyesen szolgáló szabályozás tárgyává tegyük.

1. Az alkalmazás általános feltételei

A kérdés átfogó szabályozása jogunkban ezidőszert *hiányzik*. Ezt a hiányt kívánta pótolni a Minisztertanács, amikor a 101/1950. (IV. 4.). M. T. sz. rendelet 6. §-ának (4) bekezdésében felhatalmazta a pénzügyminisztert arra, hogy a közzolgálati alkalmazás általános feltételeit rendelettel szabályozza. Ez a szabályozás azonban mindmáig nem történt meg.

Az alkalmazás egyes általános feltételeire nézve így csupán különböző *részletszabályok* és az alkalmazó szervek által követett *gyakorlat* nyújtanak tájékoztatást. Hatályban levőknek vehetők pl. az 1883: I. tv.-ben foglalt szabályok közül a magyar állampolgárság és az önjogúság (gondnokság alatt nem állás) előírása, valamint irányadóknak kell tekinteni az 1954: 19. tvr.-nek az egyes jogoktól való eltiltásról szóló rendelkezéseit, amelyek alapján a bíróság kimondhatja, hogy az elítélt közhivatali állásra nem alkalmazható. Tisztázatlan azonban, hogy az 1896-ban kiadott Pénzügyi Szolgálati Szabályokban (7. §.) foglalt előírás a 18. életév betöltéséről érvényben van-e, illetve következetesen alkalmazást nyer-e. Végül a gyakorlat többnyire figyelmen kívül hagyja az említett Pénzügyi Szolgálati Szabályok szövegében (6. §. d) pont és 55. §.) szereplő kelléket a megfelelő egészségi állapot igazolásáról.

2. Az alkalmazás különös feltételei.

A különösnek tekintett kellékek közül kétségtől a legjelentősebb és beható jogi szabályozást igényel a *képesítés* (iskolai végzettség, illetve szak-képzettség) előírása. A felszabadulás óta kiadott jogszabályok közül az 1150/1945. M. E. sz. rendelet és a már említett 101/1950. M. T. sz. rendelet tették széles körben lehetővé a képesítési kellékek elengedését; az ezekben foglaltak a Munka Törvénykönyve végrehajtási rendeletének 22. §-a értelmében hatályban maradtak.

Újabban helyes, határozott törekvés mutatkozik pontos képesítési szabályoknak egyelőre szolgálati áganként való megállapítására; megtörtént ez pl. az ügyeszi és a hivatásos bírói állásokra, az oktatói és egészségügyi munkakörökre, továbbá egyes mezőgazdasági igazgatási szolgálati helyekre és a népgazdasági tervezés dolgozóira nézve.

3. Az alkalmazási eljárás

Fennálló jogszabályaink az alkalmazási eljárás egyes *mozzanatairól* csak töredékesen és többnyire csupán egyes szolgálati ágakra kiterjedő hatállyal szólnak.

Így pl. a *pályázat* útján való állásbetöltést kötelezővé teszik az 1951: 26. tvr. 13. §-a és a 184/1951. (X. 16.) M. T. sz. rendelet 12. §-a a docensi és osztályvezetői, valamint az ennél magasabb egyetemi és kutatóintézeti állásokra, az 1023/1955. (II. 20.) sz. minisztertanácsi határozat 2. a) pontja pedig az orvosi állásokra nézve. Az alkalmazás eszközlése előtt a felettes szakigazgatási szerv *javaslatának* bevarásáról és a megtörtént alkalmazásnak a tanácshoz való *bejelentéséről* szól pl. az 1954: X. tv. 57. §-ának (1) bekezdése. Az alkalmazások *közzétételére* vonatkozólag a 101/1950. M. T. sz. rendelet 2. §-ának (3) bekezdése azt mondja ki, hogy a Magyar Közlönyben csak a Népköztársaság Elnöki Tanácsának vagy a Minisztertanácsnak a hatáskörébe

tartozó kinevezéseket kell közölni. Az *eskütétel* kötelezettségéről nem jelent meg újabb, általános érvényűnek tekinthető jogszabály és így az eskü kivétele lényegileg ma is a Pénzügyi Szolgálati Szabályok 66. §-ára, valamint az ezzel párhuzamos, illetve ezt kiegészítő speciális jogszabályokra alapozottan történik.

4. Az alkalmazási aktus kibocsátója és formája

a) Az alkalmazási aktust kibocsátó, tehát a közzolgálati állások betöltésére jogosult *szervek* tekintetében a hatályos jogszabályokat a 101/1950. (IV. 4.) M. T. sz. rendelet és az ezt módosító 1953. évi 17. sz. N. E. T. határozat, valamint az 1954. X. tv. és végrehajtási utasításai tartalmazzák.

b) Az alkalmazási aktus *formájára* nézve a Munka Törvénykönyve 18. §-ában foglalt rendelkezések az irányadók, amelyeket pl. a helyi tanácsok hivatali szervezetébe tartozó állásokra a Minisztertanács elnökének 316—1/1954. sz. utasítása (Helyi Tanácsok Közlönye II. évf. 11. sz., 1954. február 11.) alkalmazott. Ezek szerint — a szerződéstől, mint a munkaviszony létesítésének általános formájától eltérően — a közzolgálati munkaviszony rendszerint *kinevezéssel* keletkezik, a választott szervek tagjainak munkaviszonya pedig *választással* létesül.

III. KÜLFÖLDI ÁLLAMOK JOGSZABÁLYAI ÉS IRODALMA

A.) Szocialista államok

A szocialista államok jogszabály- és szakirodalmi anyagáról rendelkezésünkre álló adatok alapján úgy látjuk, hogy a közzolgálati jogviszony keletkezésének kérdéséről három országra vonatkozóan tudunk a mi jogalkotásunk számára hasznosítható részletességgel beszámolni. Ezek az államok: a Szovjetunió, a Német Demokratikus Köztársaság és Jugoszlávia.²

A többi szocialista országokat illetően a közzolgálati jog anyagának szabályozásáról, illetve az ezzel kapcsolatos problémafelvetésekről vagy egyáltalán nincs, vagy csupán ki nem elegendő mértékben van tudomásunk. *Csehszlovákia* esetében pl. az lehet ennek a magyarázata, hogy itt még a Munka Törvénykönyv újrakodifikálását sem tartják pillanatnyilag időszerűnek és így ezen a területen több tekintetben még mindig érvényben vannak a két világháború közötti burzsoa köztársaság idejéből származó jogszabályok; annál kevésbé kerülhetett tehát eddig napirendre a közzolgálatot illető külön előírások kidolgozása. *Lengyelországban* sem alkottak még új munkajogi kódexet; a közalkalmazottak anyagi felelősségéről szóló 1956. november 15-i törvény — amely 2. §-ában széleskörűen vonja meg a közzolgálati alkalmazott fogalmát —, ugyan nagyon jelentős jogszabály, de a közalkalmazotti jogviszonynak csak egy specális vonatkozásával foglalkozik.

² *Megjegyzés:* Jugoszlávia — mint ismeretes — elkülönítette magát a szocialista államok táborától és vezetői — többek között éppen az állam jellegének és szerepének kérdésében — nyíltan revizionista felfogást képviselnek. Ezért Jugoszláviát ma nem soroljuk a szocializmus és a kommunizmus építése irányában a szovjet, illetve a népi demokratikus utat járó országok közé. Minthogy azonban a termelő eszközök zöme Jugoszláviában is társadalmi tulajdonban áll, úgy véljük, hogy közzolgálati jogát — természetesen nem tévesztve szem elől a most említett körülményeket — a szocialista államok csoportjában kell tárgyalnunk.

1. Szovjetunió³

A Szovjetunióban az állami közzszolgálat kérdéseit részben az általános munkajog, részben különböző speciális jogszabályok rendezik. Ez utóbbiak — amennyire csak lehetséges — alkalmazkodnak az általános munkajog előírásaihoz.

A közzszolgálati jogviszony létesítésére nézve megállapított korlátozásokból azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a közzszolgálatba lépés *általános feltételei* — pozitív fogalmazásban — a következők: szovjet állampolgárság, választójog, valamint az, hogy az illető ne álljon szabadságvesztés-büntetés, vagy a közhivatal viselésétől bírói határozattal történt eltiltás hatálya alatt.

Az alkalmazás *különös feltételének* minősíthetjük a szovjet közzszolgálati jogban az egyes szolgálati ágaknál megkívánt *képesítést*. Ennek az igazolását előírták pl. a szakbírói állások, továbbá számos közzgazdasági és pénzügyi munkakör betöltéséhez, valamint a tágabb értelemben vett közzszolgálat körében az egészségügyi intézmények és a különböző fokozatú tanintézetek orvosi (és egyéb, kisegítői és ápolói) és oktatói állásainak elnyeréséhez. Számos szakképesítéshez kötött munkakör szerveztetett pl. a közlekedési és a mezőgazdasági igazgatás körében is (pl. vasúti mérnökök, agronómusok, erdészek).

A személyi *kiválasztás* tekintetében mind az általános politikai, mind a jogi szakirodalmi művek különösen azt hangsúlyozzák, hogy a különböző közzszolgálati állásokra való alkalmazásnál nem szabad mechanikusan eljárni, továbbá, hogy senkinek sincs előjoga pl. már hosszabb időn át töltött szolgálat címén valamely állás elnyerésére. Az alkalmas személyek kiválasztásánál figyelembe kell venni az illető politikai megbízhatóságának fokát és szakismeretének mértékét.

A közzszolgálatba való felvétel az állások zöménél *kinevezés* útján történik. Kivételesen *választással* jön létre az általános hatáskörű központi és helyi államigazgatási szervek függetlenített funkcionárius-tagjainak (pl. a minisztereknek, a szovjetek végrehajtó bizottságai elnökeinek, elnökhelyetteseinek és titkárainak) szolgálati viszonya.

Sztugenyikin, a közzszolgálatba való kinevezésnek egyoldalú államigazgatási aktusváltóból kiindulva, hangsúlyozza, hogy a közzszolgálati jogviszony nem az alkalmazó állami szerv és a szolgálatba lépő személy között kialakult megegyezés pillanatában *keletkezik*, hanem a tényleges szolgálatnak az utóbbi részéről való megkezdésekor. Egyes közzszolgálati tisztségekre történt kinevezések érvényben maradásához ugyan a kinevezésnek a felettes hatóság részéről való megerősítése szükséges, de ez nem változtat azon, hogy a közzszolgálati jogviszony a tényleges szolgálatbalépés idejével létrejött és mindaddig jogi hatások fűződnek hozzá, amíg a felettes szerv a kinevezés jóváhagyását meg nem tagadja.

³ Források:

Sz. Sz. Sztugenyikin: A szovjet államigazgatási jog (egyetemi tankönyv, Budapest, 1951), 72—75. és 84—90. l.

S. S. Studenikin—W. A. Wlassow—J. J. Jewtichijew: Sowjetisches Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil (Berlin, 1954), 162—166. és 171—177. l.

J.-J. Ribas: Les services de la fonction publique dans le monde (Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, 1956), 30., 71—72. és 152. l.

C. A. Jampolskaia: La promotion des fonctionnaires en U. R. R. S. (La Revue Administrative, 1957. szeptember-október, 513—516. l.).

A közszolgálati jogviszony létesítésével kapcsolatban a szovjet jog is ismeri a *próbaidőt*, amely alatt a munkaviszonyt bármelyik fél felmondási idő nélkül, azonnali hatállyal megszüntetheti. Ez a próbaidő a közszolgálati alkalmazottaknál nem hat nap (mint az általános munkajogi szabály szerint), hanem két héttől egy hónapig terjed.

Meghatározott tartamú *gyakorlati idő* eltöltését csak egyes munkaterületeken ismeri a szovjet jog, azzal a hatállyal, hogy e gyakorlat teljesítése nélkül magasabb állásra nem lehet kinevezést nyerni. Így pl. a jogvégzett fiatalok csak akkor lehetnek vizsgálóbírók, továbbá a megyei vagy kerületi bíróságok tagjai, ha hat hónapi jelölti szolgálatot töltöttek el.

Az állások betöltésének *pályázat* kiírásához való kötése szintén csak kivételes eljárásaként szerepel. Így nyilvános pályázat alapján töltendők be pl. a felsőoktatási és tudományos intézetek vezető jellegű, vagy önálló oktató és kutató munka végzésével járó állásai (egyetemi tanszékvezetői, kutatóintézeti vezetői és osztályvezetői, egyetemi és főiskolai docensi és asszisztensi állások, kutatóintézetek tudományos munkatársi állásai). A pályázat útján való betöltés megkívánása főleg a legtehetségesebb szakembereknek demokratikus módon való kiválasztását szolgálja; ilyen esetekben a felsőoktatási vagy kutatóintézet tudományos tanácsa titkos szavazással foglal állást a jelölések kérdésében és ezután dönt az alkalmazásra illetékes szerv (vezető) a kinevezésről.

A magasabb állásra való kinevezéshez a szóbajövő jelöltek képességeinek, felkészültségének egy erre a célra szervezett bizottság által való *megvizsgálását* ugyancsak csupán egyes szolgálati ágak körében kívánja meg a szovjet jog. A katonaságon és a rendőrségen (milicián) kívül főleg az ügyészekre és a közlekedési igazgatás irányító szerveire vonatkoznak ilyen előírások. Ezeket a szolgálati ágakat a többiekkel szemben a határozott rangfokozatok és címek rendszere jellemzi, s ez a két körülmény egymással szoros kapcsolatban is van. Ezeknek a testületeknek a körében csak úgy lehet valamely magasabb rangfokozatba lépni, ha az illető személyi és szakmai alkalmasságát egy besorolási bizottság megfelelő eljárás során, az illető korábbi munkájának értékelése és személyes meghallgatása alapján megállapítja. Ilyen eljárást alkalmaznak a szorosan vett közszolgálat körén kívül a kutatóintézeti és laboratóriumi főmérnöki állásokra való előléptetésnél is. A most tárgyalt szolgálati ágakban is módot adnak azonban a jogszabályok arra, hogy a kiváló közéleti érdemekkel és tapasztalatokkal rendelkező személyek vezető állásokra közvetlenül kinevezhetők legyenek.

2. Német Demokratikus Köztársaság⁴

Itt is alapelvül szolgál az, hogy a közszolgálati alkalmazottakra irányadók az *általános munkajogi szabályai*. Újabban azonban egyre erősödő törekvések figyelhetők meg olyan irányban, hogy a közhivatalnokokra vonatkozólag — a munkakódex rendelkezései mellett és szükség esetén ezektől eltérően — *különleges rendelkezések* állapíttassanak meg. Az első jelentős jogszabály, amely ezt a megoldást érvényesítette, az államigazgatási szervek dolgozóinak

⁴ Források:

Verordnung über die Pflichten und Rechte der Mitarbeiter der staatlichen Verwaltungsorgane — Disziplinarordnung — vom 10. März 1955. (Staats- und Verwaltungsrechtliche Gesetze der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin, 1958),

kötelességeiről és jogairól szóló 1955. március 10-i rendelet volt, amely előljáróban — mint tudjuk — meghatározást ad a közzszolgálati alkalmazottak fogalmi köréről, majd a továbbiakban ezek kötelességeit és jogait, munkájuk elismerésének formáit, valamint fegyelmi felelősségrevonásuk eseteit és módját szabályozza. Ez a rendelet a mi szorosabb témakörünkkel, a közzszolgálati jogviszony keletkezésével csak annyiban foglalkozik, hogy az említett fogalom meghatározást tartalmazó 2. §-ába felveszi azt a kitételt, hogy a hatálya alá tartozók az államigazgatási szerveknél »kinevezés vagy szerződés alapján« dolgoznak.

A német demokratikus *szakirodalomban* a szóbanlevő, röviden Disziplinarordnung-nak nevezett rendelet megjelenése óta kibontakozott viták során a szerzők jórészt erőteljesen kidomborítják a közzszolgálati alkalmazottak jogviszonyai önálló szabályozásának, tehát lényegileg egy *közzszolgálati szabályzat* megalkotásának szükségességét. Rámutatnak arra, hogy ez a jelenlegi körülmények között már nem vezethet arra, hogy a közhivatalok alkalmazottait a többi dolgozókkal szembeállítsa, tőlük elszigetelje. Álláspontjuk alátámasztást nyert Grotewohl miniszterelnöknek a Német Szocialista Egységpárt 1956 őszi 3. pártkonferenciáján tett azzal a kijelentésével, hogy az államigazgatási szervek funkcionáriusai által teljesített szolgálat nem egyszerű szerződéses viszonyon alapul, hanem azon a magasfokú bizalmon, amelyet a dolgozók tömegei irányukban kifejezésre juttatnak.

A közzszolgálati szabályzat megalkotásának szorgalmazásával párhuzamosan a szerzők többsége amellet foglal állást, hogy e szabályzat rendelkezései ne vonatkozzanak az államigazgatási szervek összes alkalmazottaira, hanem közülük csupán azokra, akik közvetlen és érdemi munkával vesznek részt az állam végrehajtó-rendelkező funkciójának végzésében, s akiket ezért az államhoz *különleges fontosságú és fokozottan bizalmi jellegű kapcsolat* fűz. Ezt a megkorító értelmezést igyekeznek érvényesíteni már a tárgyalat Disziplinarordnung értelmezésénél is (különösen a definicióban szereplő »illetmény« szó értelmének a többi dolgozó »bér«-étől való megkülönböztetése útján) és de lege ferenda tett javaslatuk a közzszolgálati szabályzat hatálya alá esőknek a vázolt értelemben való leszűkítését célozzák.

A közhivatalokban való *alkalmazás általános feltételei* egyébként a fennálló jog szerint kevésbé térnek el a generális munkajogi elvektől. Itt is megkívánják a közalkalmazáshoz az állampolgárságot, a választójogosultságot,

419—432. l. — Magyar nyelven megjelent az Állam és Igazgatás 1956. évi 7—8. számában, 485—489. l.

Stelter, Klaus: Das Wesen der Rechtsverhältnisse der Staatsfunktionäre in der Deutschen Demokratischen Republik (Festschrift für Erwin Jacobi, Berlin, 1957, 428—450. l.).

Prof. Dr. Bönninger—Dr. Buchner-Uhder: Vorschläge für die künftige Regelung des Staatsdienstes in der Deutschen Demokratischen Republik (Staat und Recht, 1956, 8. sz., 1012—1027. l.).

Höfer, Theo: Gedanken zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Mitarbeiter des Staatsapparates in der DDR. (Demokratischer Aufbau, 1956, 22. sz., 617—619. l.).

Dr. Buchner-Uhder, Willi—Pätzold, Erhard: Rechtsfragen der disziplinarischen Verantwortlichkeit der Mitarbeiter der staatlichen Verwaltungsorgane (Staat und Recht, 1957, 11. sz., 1060—1178. l.).

Geschwandtner, Hans: Vorschläge zur Änderung und Ergänzung der Disziplinarordnung (Demokratischer Aufbau, 1957, 23. sz., 575—578. l.).

Reeck, Gerhard: Über die Berufung und Abberufung leitender Mitarbeiter des Staatsapparates (Arbeitsrecht, 1958, 1. sz., 10—11. l.).

továbbá azt, hogy az illető ne álljon büntető ítélet hatálya alatt. A gyakorlatban a közszolgálati alkalmazásba való felvétel előtt fokozott gondossággal mérlegelik a jelölt alkalmasságát és képzettségét. A *szakképesítési* rendszert egyelőre nem tették általánossá, de a legtekintélyesebb szerzők (pl. Bönninger professzor és Büchner-Uhder dr.) hangoztatják, hogy az állami funkcionáriusok széles körére nézve kellene bevezetni szakképesítés előírását, mégpedig munkaköri főkategóriánként (pl. vezetők, érdemi ügyintézők, technikai munkával közreműködők) megállapított követelmények támasztásával. Az iskolai bizonyítvány vagy oklevél bemutatásán kívül a szakismeretek birtokáról a felvételnél vizsga keretében kellene szerintük tanúságot tenni. A szakképesítési rendszert egyébként fokozatosan, megfelelő türelmi idő közbeiktatásával képzeli megvalósítani és a helyi tanácsok választott funkcionáriusaira ebben a formában nem akarják kiterjeszteni.

A közszolgálati alkalmazás legelterjedtebb formája a Német Demokratikus Köztársaságban is a *kinevezés*. A *választás* ott is az államhatalmi szervek által alakított végrehajtó testületek funkcionáriusaira, valamint a Legfelsőbb Bíróság bíráira nézve érvényesül.

A Sztugenyikín—Vlaszov—Jevtyihjev-féle szovjet tankönyvben kifejtett kettős jogviszony-elmélettel szemben a német szerzők (így Bönninger és Büchner-Uhder, továbbá Stelter) amellett törnek lándzsát, hogy a közszolgálatba való felvétellel *egységes*, mégpedig sajátos alkalmazási jogviszony jön létre, amelyet a kinevezési okmány alapít és határoz tartalmilag, egyoldalúan meg, s hogy emellett külön munkaszerződés megkonstruálására, illetve megkötésére nincs szükség.

3. Jugoszlávia⁵

A jugoszláv közszolgálati alkalmazottak jogviszonyait ma az 1957. december 11-én kihirdetett szövetségi törvény (*közszolgálati pragmatika*) szabályozza, amely az 1946-ból való korábbi törvény helyébe lépett.

A jugoszláv jogban az állami szolgálatba lépés *általános feltételeinek* a következők minősülnek:

1. Jugoszláv állampolgárság; e kellék alól a Szövetségi Végrehajtó Tanács, illetve a Jugoszláviát alkotó egyes népköztársaságok (összesen hat ilyen van) Végrehajtó Tanácsa adhat felmentést, különleges körülmények fennforgása esetén.

2. Meghatározott, mégpedig 18—50. év közötti életkor; ez alól is tehető indokolt esetben kivétel, amikor is le lehet menni 16 éves korig, illetve 50. évén, sőt kivételes esetben 60. évén túl levő személy is alkalmazható.

⁵ Források:

Sztjepanovity, Nikola: Adminisztrativno Pravo FNRJ (Beograd, 1954), 205—214. és 263—266. l. — Kézirat magyar fordítás a szegedi államigazgatási jogi tanszéken.

J.-J. Ribas: i. m., 35—57., 64—65., 90—92. és 141—143. l.

Le Nouveau Droit Yougoslave 1957. január—márciusi és 1957. április—decemberi számaiban ismertetett, a tisztviselők képzésére vonatkozó jogszabályok (53., illetve 120—121. l.).

Zekovic, Veljko: La situation des fonctionnaires et le développement de la fonction publique (Le Nouveau Droit Yougoslave, 1958. január—március, 3—16. l.).

Stjepanovic, Nikola: La loi sur les fonctionnaires publics. Sa portée. Ses institutions fondamentales (Le Nouveau Droit Yougoslave, 1958. január—március, 41—61. l.).

3. Választójogosultság; ebben benne foglaltatik az is, hogy az illető személy nincsen bizonyos foglalkozások gyakorlásától bíróilag eltiltva, vagy polgári jogaiban egyébként korlátozva.

4. Szellemi épség és testi alkalmasság.

A legfontosabb különös alkalmazási feltételnek a jugoszláv jog is a szak-képzettséget tekinti. Ebből a szempontból az 1957. december 11-i törvény a közzszolgálati alkalmazottakat négy kategóriába osztja; az első csoportba a legmagasabb (egyetemi) képzettséggel rendelkezők, a második csoportba a (közigazgatási, kereskedelmi stb.) főiskolák végzettjei, a harmadik csoportba a középiskolát, a negyedik csoportba pedig az általános iskolát végzettek tartoznak. Bármelyik fokozatú szakképzettség egyébként három elemből tevődik össze: a megfelelő iskolai oklevélből (bizonyítványból), a meghatározott tartamú (rendszerint kétéves) gyakorlat igazolásából (főleg az előadói úgkörökben) és az esetleg előírt szakvizsgából. A jugoszláv törvény lehetőséget ad arra, hogy az alkalmazottak első három kategóriájára előírt iskolai végzettséget egy különleges gyakorlati vizsga letételével lehessen pótolni, amely bizonyítja, hogy az illető közalkalmazott által a prakszisban megszerzett ismeretek képessé teszik őt arra, hogy az elvileg valamely magasabb iskola elvégzéséhez kötött munkakörben felmerülő teendőket ellássa.

Az új (1957. évi) jugoszláv közzszolgálati törvény általános elvvé tette az állásoknak pályázat alapján való betöltését. Kivételképpen mellőzni lehet azonban a pályázatot a köztársasági elnöknek vagy a nemzetgyűlés elnökének kinevezési jogkörébe tartozó állásoknál, úgyszintén egyes speciális alkalmazotti kategóriáknál (pl. műszaki személyzetnél, ideiglenes alkalmazottaknál). A szabályozásnak ez a módja éppen a fordítottját jelenti az 1946-i törvény által alkalmazott megoldásnak, amely szerint az alkalmazások általában pályázat kiírása nélkül történtek és a kivételes eset volt pályázat tartása (pl. az államrendőrségi, vagy a tudományos intézeti állásoknál).

A közzszolgálati állások betöltése itt is rendszerint kinevezéssel történik, kivéve a néptanácsok választott funkcionáriusait.

Az állami alkalmazottnak szolgálata megkezdésekor esküt kell tennie és: és ennek szövegét aláírnia, amely utóbbi kitételből a szakirodalom azt a következtetést vonja le, hogy a közzszolgálati alkalmazás általános és minimális feltételeként kell felfogni azt, hogy a szolgálatba lépő írni és olvasni tudjon.

A kinevezési rendelkezésnek meg kell előznie a tényleges szolgálatba-lépést. A kinevezettnak az értesítés vételétől számított 10 napon belül szolgáltatételre kell jelentkeznie; ezt a határidőt a hivatalfőnök indokolt esetben meghosszabbíthatja. Ha a kinevezett személy a meghatározott és esetleg meghosszabbított határidő alatt nem jelentkezik szolgálatra, úgy kell tekinteni, mintha ki sem nevezték volna. Ez utóbbi tételt az irodalom annak bizonyítékaként tekinti, hogy a jugoszláv jog szerint az állami szolgálatba való felvétel nem egyoldalú aktussal történik, hanem az érdekelt (formaszerűen vagy facto concludente kifejezett) hozzájárulására is szükség van.

A közzszolgálatba lépéssel összefüggő ügyek (pályázatok kiírása, felvételi és gyakorlati vizsgák megszervezése, gyakorlati szolgálat teljesítésének ellenőrzése stb.) mikénti intézése tekintetében irányító szerepe van a Szövetség, illetve az egyes népköztársaságok általános igazgatási és költségvetési államtitkárságainak. Ezek megszervezése az 1953 elején elfogadott második szövetségi alkotmány alapján történt. (Az 1947 óta fennállott külön személy-

zetügyi államtitkárságok megszűntek.) Az alkalmazásokra jelentős befolyásuk van a most említett államtitkárságok mellett működő *személyzetiügyi bizottságoknak*, amelyek elnökét és tagjait az államtitkár nevezi ki és amelyek kötelesek üléseikre meghívni a közalkalmazotti szakszervezet képviselőjét; egyes kinevezések (és előléptetések) ügyében csak ezzel a bizottsággal egyetértve lehet dönteni. Ilyen bizottságok különben a helyi (járási, községi) néptanácsok mellett is működnek.

Érdekes szabály, hogy az alkalmazó hatóság döntését az érdekeltek (így különösen a pályázaton résztvevett és elutasított személyek) *keresettel támadhatják meg* először ennél a szervnél, majd — ha kérelmüknek a Szövetség, illetve az egyes népköztársaságok általános igazgatási államtitkársága nem adott helyet — az illetékes (federális, vagy köztársasági) bíróság közigazgatási jogvitás ügyekben döntő tanácsánál. Ez a megtámadás pl. azon a címen történhetik, hogy az alkalmazó hatóság megsértette a pályázati eljárás szabályait, avagy hogy a kinevezett személy nem vett részt a pályázaton, vagy nem felel meg a jogszabályokban, illetve a pályázati hirdetményben előírt feltételeknek.

Befejezésül néhány jellemző *adat* a Jugoszláv Szövetségi Statisztikai Hivatal által 1956. október 1-én eszközölt felmérésből: a közszolgálati alkalmazottakra vonatkozó jogszabályok hatálya alá kerekén 400.000 fő tartozik, közöttük 109.000 szorosan vett igazgatási alkalmazott, 129.000 közoktatásügyi dolgozó, 76.000 közegészségügyi dolgozó és 86.000 személy a közalkalmazás körébe vont gazdasági szerveknél (pl. bankoknál, takarékpénztáraknál, foglalkozási kamaráknál).

B.) Kapitalista államok

A közszolgálatba lépés feltételeire és módjára vonatkozó szabályozás bemutatását csak a vezető tőkés országokról (Anglia, Északamerikai Egyesült Államok, Franciaország, Német Szövetségi Köztársaság) végezzük el. Több más kapitalista ország közszolgálati jogában is találunk érdekes vagy jellegzetes rendelkezéseket; leginkább Olaszország, Belgium, Svájc és Svédország érdemelnék ebből a szempontból figyelmet, de ezek idevágó előírásainak ismertetésére nincs terünk. Inkább azt a megoldást választjuk, hogy az előljáróban felsorolt négy vezető tőkés hatalom jogának a közszolgálat keletkezéséről szóló szabályait tekintjük aránylag részletesen és a legújabb fejleményekre való különös figyelemmel át, főleg azért, mert ez a joganyag nálunk meglehetősen ismeretlen.⁶

⁶ Irodalom:

Átfogó jellegű, több országra vonatkozó munkák:

J.-J. Ribas: Les services de la fonction publique dans le monde (Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, 1956, 168 l.).

Les tendances actuelles en ce qui concerne le perfectionnement des cadres supérieurs de l'administration (X^e Congrès International des Sciences Administratives à Madrid, Sujet N° 2; Bruxelles, 1956, 71 l.).

A most említett, aránylag kisebb kapitalista országok közül, egy-egynek a közszolgálati jogáról tájékoztató publikációk a fentiekén kívül:

Cole, Taylor: Reform of the Italian Bureaucracy (Public Administration Review, 1953, 4. sz., 247—256. l.).

Seeldrayers, Ed.-Pierre—Crabbe, V.: Considérations sur le droit de la fonction publique (Les Cahiers de l'Institut de Sociologie Solvay, Cahier No. 8, Bruxelles, 1953, 86 l.).

Löfberg, Olof: The Recruitment of Civil Servants in the Swedish Administration (Revue Internationale des Sciences Administratives, 1957, 4. sz., 487—496. l.)

1. Anglia⁷

Anglia a közzszolgálati személyzeti politika központi, mégpedig testületi szerv által megvalósított irányításának példajaként szerepel a kapitalista országok szakirodalmában. Az itt elfogadott megoldások erősen hatottak más burzsoá országok jogalkotására is.

A szabad mérlegelésen és a protekció érvényesülésén alapuló régi kinevezési rendszer 1855-ben szűnt meg, amikor egy királyi rendelet *közzszolgálati bizottságot* (Civil Service Commission) állított fel, három tagból, s ennek feladatává különösen az új alkalmazottak vizsgarendszer alapján való kiválasztását tette. Egy 1870-ben kiadott további rendelet a magasabb állásokra nézve kötelezővé tette a versenyvizsga alapján való állásbetöltést, de jogot adott a bizottságnak arra, hogy egyes jelölteket kivételesen felmentsen a vizsga letétele alól. Ugyanebben az időben a *kincstári hivatal* (Treasury, a mi pénzügyminisztériumunknak felel meg, de »első lord«-ja, vagyis legfőbb vezetője maga a miniszterelnök) jogkörébe utaltatott az alkalmazás feltételeire (életkor, testi alkalmasság, előképzettség) vonatkozó szabályok megállapítása.

A második világháború befejezése után kiegészített szabályozás szerint *közhivatalnoknak* tekintenek minden polgári alkalmazottat, akit valamely kormánysszerv vesz fel szolgálatba, és akit a parlament által erre a célra megszavazott hitelből fizetnek. Nem sorolják a rendes közalkalmazottak közé a tanszemélyzet tagjait, a bírakat, a katonai és rendőri hivatalok tisztviselőit, valamint az államosított vállalatok dolgozóit.

A gyakorlatias jellegű, az absztrakcióktól idegenkedő angol gondolkozással magyarázzák azt, hogy egységes közzszolgálati szabályzatot nem alkottak. Törekednek ugyan az *alkalmazásba lépés feltételeinek* lehető egységesítésére, de ennek ellenére ma is jelentékeny különbségek vannak a közzszolgálati alkalmazottak egyes csoportjai között, éppen az alkalmazás előfeltételei és módja tekintetében is. A közalkalmazottak öt *kategóriába* vannak sorolva: vezető tisztviselők (administrative class), érdemi ügyintézők (executive class), ügykezelők (clerical class), kisegítő ügykezelők (assistant clerical class), másolók és gyorsírók-gépirók (copying and shorthand typists class).

A közzszolgálatba való felvétel *általános érvényű feltételeinek* csak: 1. bizonyos korhatár betöltése, illetve túl nem haladása, 2. az angol állampolgárság, 3. a megfelelő egészségi állapot és 4. az előírt szakképzettség minősíthetők. E feltételek közelebbi konkretizálása azután a felsorolt kategóriák szerint különbségeket mutat. Így pl. az administrative class-ba való felvétel szempontjából a jelöltnek 21—30. életéve között kell lennie. Ugyancsak a vezető

⁷ Források:

J.-J. Ribas: i. m. 11—15., 105—106., 122—124., 143—145. l.

Tixier, Gilbert: La formation des cadres supérieurs de l'État en Grande-Bretagne et en France (Paris, 1948, 126 l.).

Les tendances actuelles en ce qui concerne le perfectionnement des cadres supérieurs de l'administration, 9—14. l.

Waterfield, Sir Percival: Civil Service Recruitment (Public Administration, 1958, 1. sz., 3—8. l.).

Wolff, Gérard: La Trésorerie Britannique: Son organisation, son rôle administratif, ses problèmes (La Revue Administrative, 1957. május-június, 287—294. l.).

Hubback, David: The Treasury's Role in Civil Service Training (Public Administration, 1957, 2. sz., 99—109. l.).

tisztviselőknél az angol állampolgárságot nemcsak az illetőre nézve, hanem atyjára, anyjára és apai nagyatyjára nézve is megkövetelik, s e szigorú szabály alól csak a dominiumok állampolgárai tekintetében engednek kivételt.

A felvételi vizsgarendszert az 1870-es évek óta további kategóriákra terjesztették ki. Így ma az állások legtöbbszörének elnyerése *versenyvizsga* letételéhez van kötve, s az említett öt kategória között az alacsonyabból a magasabbba való bejutás is rendszerint csak a megkívánt vizsga letétele esetén lehetséges.

A versenyvizsgák szabályainak és anyagának ismertetése nem tartozik szorosan vett témakörünkbe, ezért csak röviden utalunk arra, hogy az angolok az állások betöltésénél az intelligenciának és az általános műveltségnek nagyobb jelentőséget tulajdonítanak, mint a részletekbe menő szakismerteknek. A jelölt képességeiről pl. az administrative class írásbeli felvételi vizsgájánál egy elvi (filozófiai, politikai, közgazdasági stb.) kérdés kétórai idő alatt történő kifejtésével, továbbá egy nehéz angol szövegből másfél órán belül készítenő kivonat és valamely időszerű kérdésről ugyancsak másfél órán belül leírandó vélemény elbírálásával, továbbá egy sor azonnal megválaszolható rövid intelligencia-kérdés feltételével győződnek meg; emellett még legalább negyedórás beszélgetést is folytatnak a jelölttel életkörülményeiről, korábbi tanulmányairól, további törekvéseiről stb. A versenyvizsga letétele után a magasabb alkalmazotti kategóriákban még bizonyos (az administrative classban pl. kétévi) *gyakorlati idő* sikeres eltöltésére is szükség van ahhoz, hogy az illető végleges kinevezést nyerjen.

A vázolt felvételi rendszer *értékelése* szempontjából meg kell jegyeznünk, hogy annak kétségtől igen számottevő előnyei vannak. Pillanatra sem szabad azonban szem elől téveszteni azt, hogy az egész felvételi vizsgarendszer — a munkaspárti kormány által 1945-ben végrehajtott részleges reformok ellenére is — messzemenően kedvez a vagyonos családokból kikerülő jelölteknek, akiknek a még ma is erősen arisztokratikus jellegű angol iskola-rendszer keretében túlnyomó százalékban van módjuk arra, hogy a drága public school-okat (a vezető középiskolákat) és az előkelő egyetemeket (Oxford, Cambridge) látogassák, s így a versenyvizsgákon jelentős műveltségbeli előnnyel induljanak. A rendes középiskolákban (secondary schools) és az ipari városok (Birmingham, Manchester stb.) egyetemein már adnak a szerényebb származásúak számára ösztöndíjakat, de aránylag csekély számban. Azt viszont el kell ismerni, hogy a vázolt vizsgarendszer alkalmas arra, hogy a tehetős osztályok (földbirtokosság, nagypolgárság) sarjai közül a tehetségebbek, képzettebbek jussanak be a közszolgálatba. Figyelemre méltónak tartjuk, hogy a közalkalmazásba való felvételnél erős súllyal esnek latba a jelölt jellembeli tulajdonságai; ezekről 1945 óta 2—3 napos táborozáson győződnek meg, amely alatt a jelöltek együtt laknak a vizsgáztató bizottság kijelölt tagjaival. Érdekes az is, hogy a vizsgabizottság figyelembe veszi a jelöltek volt tanáraiknak írásban adott véleményeit, de kizárja a vizsgázásból azt a jelöltet, aki pl. egy parlamenti képviselő ajánlólevelével jelentkezik.

A tárgyalt versenyvizsga-gépezet állandó gondozója a bevezetőben említett Civil Service Commission. Ez a bizottság a kincstári hivatal (Treasury) felügyelete alatt áll és az egész személyzeti politika *irányítása* a miniszterelnöknek, mint a kincstár első lordjának kezében fut össze. Az 1956-ban végrehajtott reform óta a miniszterelnök ebbeli jogkörét a Treasury egyik államtitkára útján gyakorolja, aki a hazai polgári közszolgálat feje (Head of the

Home Civil Service) címet viseli és egyúttal a kormány titkáráként (Secretary of the Cabinet) is működik. A Treasury másik államtitkára foglalkozik a költségvetési és egyéb pénzügyi kérdésekkel és csak ez tartozik a pénzügyminiszter (Chancellor of the Exchequer) alá. Az irodalomban megjegyzik, hogy ennek a sajátos szervezeti megoldásnak jó funkcionálása a gyakorlatban a miniszterelnök és a pénzügyminiszter közötti összhangon fordul meg, ami néha már azért is hiányzik, mert a pénzügyminiszter mindig az esélyes miniszterelnök-jelöltek közé tartozik és ez kettőjük között könnyen féltékenységet idéz elő.

2. Északamerikai Egyesült Államok⁸

Közismert, hogy az amerikai közzszolgálatban az Unió megalakulásától kezdve hosszú évtizedeken át az ún. *zsákmányrendszer* (spoils system) uralkodott, amelynek értelmében a közalkalmazottakat minden elnökválasztásnál, tehát négyévenként lecserélték. Ennek a módszernek az alkalmazása 1883-ban szűnt meg, amikor a kongresszus által megszavazott egyik törvény (az ún. Pendleton Act) felállította — lényegileg az 1855-ben adott angol példát követve — a *Közzszolgálati Bizottságot* (Civil Service Commission) és ezzel kapcsolatban a közalkalmazotti állások zömét állandóvá, élethivatalossá tette, betöltésüket pedig elvileg az illető képességeire, érdemeire alapozta (merit system). A közalkalmazott »képességén« elsősorban gyakorlati alkalmasságot értenek; formyszerű iskolai kvalifikáció igazolásának megkövetelése még ma sem egészen általános.

A Közzszolgálati Bizottság három tagból áll, akiket az Egyesült Államok elnöke nevez ki, a szenátus hozzájárulásával; közülük legfeljebb kettő tartozhatik ugyanahhoz a politikai párthoz, tehát a kisebbségi párt képviselője is intézményesen biztosítva van. A bizottság tagjai semmilyen más állást nem tölthetnek be. A bizottság Washingtonban központi irodát és emellett különböző nagyobb városokban ún. regionális irodákat (kirendeltségeket) tart fenn. A Közzszolgálati Bizottság hatáskörébe ma már a federális közalkalmazotti állások mintegy 90 %-a betöltésének irányítása tartozik. A jelöltek többsége nem a fővárosban, hanem vidéken vizsgázik.

A Közzszolgálati Bizottság szervezi meg a közalkalmazotti állásokra kiírt *versenyvizsgák* vizsgáztató bizottságait. A versenyvizsgák szabályozása eleinte szolgálati áganként eltérő volt, az 1930-as évek elején még kb. ezerféle kü-

⁸ Források:

Magyary Zoltán: Amerikai államélet, Budapest, 1934, 170—210. l.

J.-J. Ribas: i. m., 15—18., 52—59. és 125—130. l.

Corson, John J.: Executives for the Federal Service; A Program for Action in Time of Crisis (New York, 1952, 91 l.).

Personnel and Civil Service; A Report to the Congress (Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, Washington, 1955, 101 l.).

Paget, Richard M.: Strengthening the Federal Career Executive (Public Administration Review, 1957, 2. sz., 91—96. l.).

Hensel, Struve: Ways and Means for Recruiting Capable Federal Executives (Public Administration Review, 1953, 2. sz., 123—129. l.).

Young, Philip: The Federal Service Entrance Examination (Public Administration Review, 1956, 1. sz., 1—5. l.).

Reining, Henry Jr.: The FSEE: The University Point of View (u. ott, 11—14. l.).

lönböző vizsgát lehetett kivenni, az elnyerhető scckféle állás sajátosságainak megfelelően. Újabban azonban átfogó érvényű vizsgáztatási sémákat dolgoztak ki. Ilyeneket állapítottak meg pl. 1934-ben és 1939-ben a főiskolák fiatal végzettjei számára (ún. junior examination-ok), majd 1955-ben bevezették az *egységes közszolgálati felvételi vizsgát* (Federal Service Entrance Examination). Az erre az egységes vizsgára megállapított szabályok a vizsgarendszer lehető egyszerűsítésére, a főiskolát végzetek és nem végzetek, de gyakorlati tapasztalatokkal bírók esélyeinek egyenlősítésére, továbbá a vizsgára állás lehetőségének gyakorivá, folyamatossá tételére törekednek.

A versenyvizsga útján való betöltésen kívül azért továbbra is ismeri az amerikai közszolgálati jog az ún. *közvetlen kinevezés* módszerét is, amelyet széles körben alkalmaztak pl. a Roosevelt-féle új gazdasági politika (New Deal) végrehajtása céljából szervezett állásoknál. — Az egyes tagállamok, megyék, városi és községi közületek alkalmazottaira pedig egyáltalán nem terjed ki a szövetségi közszolgálati bizottság hatásköre; ezeknek jelentékeny részét határozott követelmények előzetes megszabása nélkül, *választás* útján alkalmazzák.

Az arányok érzékeltetése céljából megemlítjük, hogy az Egyesült Államok szövetségi közszolgálatának személyzete kb. 2,400.000, a tagállamok és a helyi szervek apparátusa pedig kb. 2,000.000 főből áll.

Szövetségi szintű és átfogó érvényű közszolgálati szabályzata nincs az Egyesült Államoknak. Így a közszolgálati alkalmazás *általános feltételei* nehezen rögzíthetők; legfeljebb azt lehet mondani, hogy bizonyos minimális életkor betöltését, az amerikai állampolgárságot, továbbá az erkölcsi és testi alkalmasságot minden közszolgálatba lépőtől megkívánják.

Szakképesítés birtokának és a versenyvizsga letételének előírását bár széles körben érvényesített, de mégis *különös feltételnek* kell minősítenünk. Képesítési és vizsgarendszerük egyébként hasonlít az angolhoz abból a szempontból, hogy az intelligenciának és a rátermettségnek az aprólékos szakismeretekkel szemben döntő fontosságot tulajdonítanak. Másfelől — az angliai viszonyoktól már eltérően — jellemző az amerikai közszolgálatra, hogy nem választják el túlságosan élesen a magánalkalmazástól, s így az egyikből a másikba való átlépés egyszerű és gyakori.

A közalkalmazottak különböző *kategóriái* nem alakultak ki olyan világosan és olyan széleskörű érvénnyel, mint Angliában. Az 1930-ban, majd 1949-ben hozott közszolgálati besorolási törvények alapján az Unió alkalmazásában álló tisztviselőknek csak kb. 40 %-a van határozott és egységesen megállapított kategóriákba sorolva. — A nem politikai jellegű állást betöltő, de kiemelkedő adminisztratív felelősséget viselő tisztviselőknek az angol administrative class-hoz hasonló *vezető csoportba* való foglalása csak a közelmúltban került különböző javaslatok keretében napirendre. E javaslatok közül a legnagyobb súlyú az Egyesült Államok elnöke által a közigazgatás tökéletességének előkészítésére Hoover volt köztársasági elnök vezetése alatt kiküldött ún. második Hoover Commission 1955-ben közzétett előterjesztése, amely a kb. 1500—3000 főre becsülhető vezető adminisztratív személyzet ügyeivel foglalkozó külön hivatal felállítását célozza.

A második Hoover Commission egyébként jelentésében helytelenítette azt az újabban elharapódzott gyakorlatot, hogy a Közszolgálati Bizottságot az elvi problémákkal és ezek között is különösen a kiválasztás kérdésével való foglalkozás mellett, folyó ügyintézési teendőkkel halmozzák el, pl. a leszerelt.

katonák részére biztosított kedvezmények érvényesülésének ellenőrzésével, vagy a tisztviselők államhűségének felülvizsgálatával és politikai tevékenységük korlátozásával kapcsolatban.

3. Franciaország⁹

A közigazgatási jognak a nagy francia forradalom idején bekövetkezett önállósulása nyomán Franciaországban már a XIX. század elejétől kezdve kialakult az a felfogás, hogy a közzolgálati alkalmazottakra az egyéb munkaviszonyban állóktól eltérő, *speciális szabályokat* kell alkalmazni, amelyek alapján ők pl. különleges előnyöket, nyugdíjat stb. élveznek, de viszont pl. a sztrájkjogtól 1946-ig meg voltak fosztva. A közalkalmazottak jogviszonyait a második világháborúig nem rendezték átfogó közzolgálati szabályzatban, hanem csak minisztériumonként, vagy egyes alkalmazotti kategóriákra vonatkozólag állapítottak meg szabályokat, amelyek alkalmazása és értelmezése terén — mint a francia közigazgatási jog más területén is — a közigazgatási bíróság (Conseil d'État) joggyakorlata játszott döntő szerepet. Több kísérlet után az 1946. október 19-én kihirdetett törvény — amelyet Maurice Thorez, mint akkor a közzolgálati ügyek irányításával megbízott miniszterelnök-helyettes készített elő és terjesztett a Nemzetgyűlés elé — valósította meg az *egységes közzolgálati kódex* gondolatát.

Már ezt megelőzőleg, egy évvel az ország felszabadulása után, a De Gaulle elnöklete alatt állt, ideiglenes jellegű kormány 1945. október 9-i rendelete egyrészt az angol mintát követő kategóriákba osztotta a közalkalmazottakat, másrészt közvetlenül a miniszterelnök alá rendelten a közzolgálati politika átfogó vitelének sajátos szerveit állította fel. Az egyik ilyen szerv a *Közzolgálati Igazgatóság* (Direction de la Fonction publique), amelynek tevékenysége eddig aránylag kevés eredményt hozott, az Igazgatóság személyzetének elégtelensége és az egymást követő kormányok helyzetének bizonytalansága miatt; hatásköre már azért sem teljes, mert a közzolgálatot illető, anyagi vonatkozású rendelkezéseket továbbra is a pénzügyminisztérium költségvetési igazgatósága készíti elő. A közalkalmazottak képviselőtételének és közreműködésének biztosítása céljából az 1945-ös rendelet a Közzolgálati Igazgatóság mellett az állam és a szakszervezet képviselőiből álló paritásos közzolgálati tanácsot (Conseil Consultatif National) szervezett.

A gyakorlatban nagyobb hatásúnak bizonyuló intézkedés volt 1945-ben a *Nemzeti Közigazgatási Főiskola* (École Nationale d'Administration) felállítása. Ezen, a közvetlenül a miniszterelnök felügyelete alatt álló főiskolán a francia

⁹ Források:

- J.-J. Ribas: i. m. 30—32., 110—112. és 145—148. l.
 Tixier, Gilbert: i. m., különösen 49—69. l.
 Grégoire, Roger: La fonction publique (Paris, 1954, 359 l.) — A közzolgálati alkalmazottak kiválasztásáról a könyv IV. fejezete szól.
 Bertrand, Pierre: Le statut du personnel communal (Paris, 1946, 270 l.), különösen 55—65. l.
 Waline, Marcel: Les concours de recrutement de la fonction publique, en droit français (Revue Internationale des Sciences Administratives, 1957, 3. sz., 281—292. l.).
 Rigaud, Jacques: La réforme des études à l'École Nationale d'Administration (La Revue Administrative, 1958. március-április, 111—117. l.).

közszolgálat vezető kádereinek egyre nagyobb százaléka nyer azóta kiképzést. Részben már egyetemi diplomát szerzett személyek, részben a közigazgatási alkalmazottak közép- és alsófokú kategóriáiban dolgozók nyerhetnek ide felvételt, a megfelelő felvételi *versenyvizsgák* sikeres letétele esetén. A Főiskolán a képzés három évig tart, amelyből az első évet valamely közhivatalban eltöltött próbaidőre tartják fenn. A Nemzeti Közigazgatási Főiskolát elvégzettek a *záróvizsgán* elnyert ranghelyük sorrendjében választhatnak az alkalmaztatási lehetőségek között; végleges kinevezésük újabb néhány havi *próbaszolgálat* után történik, a közszolgálati alkalmazottak legmagasabb kategóriájába tartozó valamely állásra.

Megjegyezzük, hogy a második alkalmazotti kategóriába való kinevezéshez is versenyvizsga sikeres letétele szükséges; enélkül csak azokat nevezik ki ide, aki a Nemzeti Közigazgatási Főiskolán — a felvételi vizsgán elért alacsonyabb pontszámuk miatt — nem nyertek felvételt.

A szakírók által gyakran kifejezésre juttatott vélemény az, hogy a közalkalmazotti kategóriánként kialakított francia felvételi vizsgarendszert túlságos intellektualizmus, az elméleti tudásnak a gyakorlati érzékkel szemben való előtérbe helyezése *jellemzi*, ami azzal a következménnyel jár, hogy a gondosan kiválasztott fiatal káderek egy része utóbb nem bizonyul alkalmasnak eredményes munka végzésére. Azt mindenesetre haladásként könyvelik el, hogy az 1945—46-os reformok nyomán lényegesen enyhült a közszolgálat utánpótlásának addigi, a jogot végzetteneket, a polgári és ezek között is főleg a párizsi származásúakat túlzottan kedvezményező jellege.

Az 1946. október 19-i törvénybe foglalt közszolgálati szabályzat egyébként az állásoknak versenyvizsga útján való betöltését *általános irányelv*vé teszi; különleges szabályokat hagy azonban érvényben a bírói és katonai tisztségekre, valamint az ipari és kereskedelmi célú állami intézményeknél szervezett tisztviselői állásokra nézve, bár ezek jelentékeny részénél is lényegileg a versenyvizsga-rendszer érvényesül. Az 1952. április 28-i törvény a versenyvizsga-eiv hatályát a városi és községi alkalmazottakra is kiterjeszti. Versenyvizsga tétele nélkül csak a háborúban szolgált katonák nyerhetnek el közszolgálati állást, valamint új szervek létesítése esetén kerülhet erre (első ízben) sor.

A versenyvizsgára való jelentkezés elfogadása szempontjából kell megvizsgálni azt, hogy a jelölt a közszolgálati alkalmazásba lépés *egyéb* (általános és különös) *előfeltételeivel* rendelkezik-e? A kellékekkel nem bíró jelölt vizsgára bocsátása és az alkalmazhatók listájára való kerülése esetén a közigazgatási bíróság a versenyvizsgát — a más érdekelték által hozzá benyújtott panasz alapján — megsemmisíti. Azt, hogy a feltételekkel rendelkező jelöltek a miniszter mind versenyvizsgára bocsátja-e, a francia joggyakorlat már ún. diszkrecionárius döntésnek tekinti és ezzel módot nyújt arra, hogy egyes jelentkezőket a miniszter erkölcsi vagy magatartásbeli (valójában sokszor politikai) okokból elzárjon a versenyvizsgán való részvételtől.

A közszolgálati alkalmazás feltételei a szakképesítésen és a versenyvizsga letételén kívül a következők:

1. Meghatározott életkor. Alsó korhatár a legtöbb állásnál 21 év, a kezelői állásoknál pl. 18 év. A felső korhatár általában 30, kivételesen 35 év, amelyet a teljesített katonai szolgálat időtartamával még fel lehet emelni.

2. Francia állampolgárság, mégpedig a központi hivatalok alkalmazottainál legalább 10 év óta.

3. Testi alkalmasság, amelyet rendszerint orvosi vizsgálaton állapítanak meg.

4. Büntetlen előélet, amelyet erkölcsi bizonyítvánnyal kell igazolni.

5. A katonai állítási kötelezettség előzetes teljesítése (férfiaknál).

6. Az ún. összeférhetetlenségi szabályok betartása, pl. olyan vonatkozásban, hogy a közszolgálatba lépő nem folytathat iparosi vagy kereskedői tevékenységet és nem állhat egyidejűleg fizetett magánszolgálatban.

4. Német Szövetségi Köztársaság¹⁰

A hitleri Németország leverése után a nyugati szövetségesek 1947-ben gazdaságilag egyesítették megszállási zónáikat és az ezekben működő német közalkalmazottak ügyeinek központi intézésére 1948-ban Frankfurt am Main-ban *személyzeti hivatalt* állítottak fel. A bonni alkotmánynak 1949-ben történt elfogadását követően az Adenauer-kormány 1950. június 15-én rendeletet adott ki *szövetségi személyzetügyi bizottság* felállításáról. Ez a rendelet a bizottság szervezetének szabályozásában az angol és amerikai példákat tartotta szem előtt, de nem ruházta fel a bizottságot olyan széles jogkörrel, amilyent a hasonló szervek az angolszász államokban gyakorolnak. A rendelet egyébként lényegileg érvényben hagyta a porosz eredetű és Németországban hagyományossá vált tisztviselő kiválasztási rendszert, amely *képesítés és próbaszolgálat* előírásán és a végleges jellegű kinevezésnek ezek betöltéséhez kötött voltán alapul.

Az említett, ideiglenes jellegűnek tekintett rendelet helyébe az 1953. július 14-i szövetségi törvény (Bundesbeamtengesetz, BBG.) lépett. E törvény hatálya a szövetség alkalmazottaira terjed ki, de az egyes Land-oknak és a helyi szerveknek az alkalmazottaira vonatkozó külön rendelkezések is vele azonos szelleműek. A törvény a közalkalmazottakat *négy kategóriába* osztja: vezető tisztviselők, magasabb tisztviselők, rendes közalkalmazottak és kiegészítő közalkalmazottak.

A közszolgálati alkalmazás *általános feltételei* a törvény szerint megfelelő »élet- és hivatási tapasztalat« előzetes szerzése, valamint az, hogy az alkalmazandó személyi tulajdonságai biztosítékot nyújtsanak arra, hogy »az alkotmány szellemében közreműködik a szabad demokratikus alapintézmények kiépítésében«, másszóval az uralkodó rendszerhez politikailag hű lesz. E feltételek fennforgásának elbírálása természetesen az alkalmazó hatóság »szabad belátásától« függ. A törvény továbbá a végleges kinevezés feltételévé teszi a 27. életév betöltését is. A két első kategóriába történő kinevezéshez még — *különös feltételként* — szakképesítés, felvételi vizsga, négy éves gyakorlati idő eltöltése és ennek befejezésekor újabb vizsga letétele is szükséges.

¹⁰ Források:

J.-J. Ribas: i. m., 33—35. l.

Wacke, Gerhard: Grundlagen des öffentlichen Dienstrechts (Tübingen, 1957), 130 l.

Büchner-Uhder, Willi: Die Entwicklung des Beamtenrechts im Zeichen der Fasisierungspolitik in Westdeutschland (Deutsches Institut für Rechtswissenschaft, Schriftenreihe Staats- und Verwaltungsrecht, Heft 4., Berlin, 1956), 59—61. és 106—113. l.

Az 1953. évi törvény is ismeri az ún. »politikai tisztviselők«-nek Poroszországban 1849 óta meggyökeresedett fogalmát; ezeken a legmagasabb állásokat betöltők (államtitkárok és helyettes államtitkárok, minisztériumi osztályfőnökök, az egyes Land-ok végrehajtó tanácsának tagjai) értendők, akiket bármikor szabadon fel lehet menteni állásuktól, tehát hivatalukban maradásuk teljesen a kormány kegyétől függ.

Az angol—amerikai hatás további érvényesülésére mutat az, hogy a törvény fenntartja a *szövetségi személyzetügyi bizottságot* (Bundespersonalausschuss), de aránylag szűkörű, főképp abban álló *jogkörrel*, hogy a bizottság kivételesen engedélyt adhat az előírt képesítési feltételekkel nem rendelkező személyeknek a közzolgálatba való felvételére. Egyébként a bizottság feladatai főleg a kormány számára való véleményezésben és a személyzetügyi döntések meghozatalában való »közreműködésben« állanak. A törvény felhatalmazza a kormányt arra, hogy a szövetségi személyzetügyi bizottságra további feladatok ellátását is ráruházza. Teendőinek mikénti ellátásáról a bizottságnak jelentést kell tennie a kormányhoz.

A bizottság elvileg »önálló«, de gyakorlatilag erről nem lehet szó, mert legtöbb tagja az előbb tárgyalt »politikai tisztviselők« közé tartozik.

C.) Összefoglalás

Az összehasonlító jogi vizsgálódásokat — amelyeknek eredményét az előbbiekben feltártuk és rendszereztük — akkor tekinthetjük igazán gyümölcsözőeknek, ha azok nyomán a különböző rendelkezések lényegére és alapjaira vonatkozó összegezést is végzünk. Ennek keretében nem a formai egybeeséseket, illetőleg különbözőségeket tartjuk szem előtt, hanem egyfelől a szocialista, másfelől a tőkés államok közzolgálati jogi intézményeinek belső tartalmára vagyunk figyelemmel.

Első megállapításunk itt az, hogy csak a szocialista államokban érvényesül az az elv, hogy a közzolgálati jogviszonyok szabályozását a lehető legszorosabban a *munkajog általános szabályaihoz* kapcsoljuk, s az ezektől való eltéréseket csak egyes részleteket illetően, az elkerülhetetlenül szükséges mértékben engedjük meg. A kapitalista országokban ezzel szemben az a tendencia uralkodik, hogy a közzolgálati jogviszonyok és az általános munkajogviszonyok közötti eltéréseket domborítsák ki és ennek eredményeképpen a közzolgálati alkalmazottakat a többi dolgozókhoz viszonyítva kiváltságos helyzetbe hozzák. Ez a privilegizáltság ugyanekkor nem jelenti azt, mintha a közalkalmazottak számára a szolgálatadó közületekkel szemben biztosított jogállás minden tekintetben kielégítő lenne, mert még az általuk élvezett jogi biztosítékok tekintetében is hiányosságok mutatkoznak, holott az ő helyzetük a többi munkavállalókénál kedvezőbb.

A közzolgálati jogviszonyokról a szocialista és a burzsoa államokban uralkodó alapfelfogás különbözőségéből természetesen adódik, hogy a közalkalmazottak jogi helyzetét átfogóan rendező ún. *közzolgálati szabályzat* (pragmatika) megalkotása iránti igény a tőkés országokban sokkal nyomatékosabban jelentkezik, mint a szocialista államokban. Egy ilyen kódex megalkotása ugyanis alkalmas a közalkalmazotti és a rendes munkajogviszonyok közötti különbözőségek fokozott aláhúzására; másrészt a közhivatalnokok szá-

mára munkafeltételeik javításának legfőbb eszközét jelenti ott, ahol az általános munkajog szabályai elégtelenek. Ezért pl. Franciaországban haladást jelentett a közszolgálati szabályzatnak 1946-ban történt törvénybe iktatása és a Német Szövetségi Köztársaság kormánya részéről is engedményt képezett az 1953-i Bundesbeamtenengesetz kiadása. Láttuk viszont, hogy a merev kodifikálástól idegenkedő angolszász államok máig sem alkottak közszolgálati szabályzatot. A szocialista országok közül csak a sajátos helyzetet elfoglaló Jugoszláviának van 1957 vége óta közszolgálati pragmatikája, másutt (pl. a Német Demokratikus Köztársaságban) csak a közszolgálati jogviszony egyes elemei (pl. a fegyelmi felelősség) nyertek átfogó jogforrással szabályozást.

Nem tagadhatjuk ugyanekkor, hogy a hatósági feladatok ellátásával járó közalkalmazotti tevékenységnek a szocialista államokban is vannak a többi dolgozók feladataitól eltérő vonásai, amelyek szolgálati viszonyuk jogi szabályozására is kihatnak. Így nyilvánvaló, hogy a közszolgálati teendők ellátására való alkalmazáshoz az általános munkajog által megállapítottaknál szigorúbb *személyi feltételek* megkövetelésére van szükség. Míg rendes munkaviszonyban a bizonyos minimális életkort betöltött személyek közül úgyis szólni mindenki állhat, addig a közszolgálatba való felvétel generális feltételeként mindenütt megkívánják pl. az állampolgárságot és az egyébként irányadónál szigorúbb értelemben vett büntetlen előéletet. Természetesen a közszolgálati rendszert annál demokratikusabbnak tekinthetjük, minél kevésbé támaszlanak a közhivatalnokok felvételénél indokolatlan személyi követelményeket.

Jobban indokolt a rendes munkajogi szabályoktól való eltérés a közalkalmazás különös személyi feltételeinek, főleg a *képesítésnek* a területén. A szocialista államok fejlődésük első szakaszában hatályon kívül helyezték a szakképesítésre vonatkozó burzsoa szabályokat, hogy ezzel szélesre nyissák a kaput a dolgozó tömegek soraiból kikerülő közfunkcionáriusok számára. Ma már azonban elérkezett az az idő, amikor a legtöbb szocialista országban sor kerülhet új közszolgálati képesítési előírások fokozatos bevezetésére, mind az iskolai képzettség, mind az esetleg megkívánható felvételi vizsga vonatkozásában. Ezt csak tisztán formális szempontból tekintve minősítheti valaki burzsoa módszerek alkalmazásának, mert az intézmény célja és tartalma a szocialista államokban mindig gyökeresen más lesz, mint a kapitalista országokban. A döntő különbséget az jelenti közöttük, hogy a szocialista államban a képesítés megszerzésében senkit sem akadályozhatnak meg anyagi okok, míg a tőkés viszonyok között, ha jogilag nem is, de ténylegesen kiváltságos helyzetben vannak a tehetős osztályokhoz tartozók, illetőleg gyermekeik, amint ez pl. az egyébként fejlett közszolgálati joggal bíró Angliában megmutatkozik. Másrészt a szakképesítési rendszer túlhajtásai a kapitalista országokban rendszerint a közszolgálaton belül kiépült kasztrendszer megerősítését eredményezik. Végül a szocialista államszervezet keretében a szakképesítés kívánalma alól — különösen a politikai jellegű vezető állások betöltése tekintetében — engedett kivételek rugalmasabb, szerencsésebb szabályozást nyerhetnek, mint a tőkés országokban, ahol ezek leginkább egyes uralkodó érdekcsoportok részére juttatott előnyök leplezésére szolgálnak.

Az alkalmazási eljárást, nevezetesen az általános és különös feltételekkel rendelkezők közül a legrátermettebbek *kiválasztását* a szocialista államokban sokkal inkább tartalmi, erkölcsi követelmények támasztásával szolgálják, mint

a kapitalista országokban, amelyeknek jogszabályai az alkalmazási proceszus formai elemeit (pl. pályázat hirdetését, versenyvizsga kiállítását) helyezik előtérbe. Az ezen a téren a burzsoa országokban kialakult módszerek kétségkívül számos használható elemet tartalmaznak; túlértékelésüket, fetisizálásukat azonban el kell kerülni és inkább a felvételi kérelmek gondos egyéni elbírálására kell súlyt vetni. Félrevezető például annak aprólékos eljárási szabályozással való leplezése, hogy a közszolgálati állások betöltésénél az okleveleken és a vizsgákon nyert osztályzatokon kívül döntő szerep jut a politikai és jellembeli megbízhatóságnak is, mégpedig annál inkább, minél magasabb fokozatú tisztségre akarunk valakit alkalmazni.

Az *alkalmazási aktus formája* tekintetében mind a szocialista, mind a kapitalista országokban eltérést találunk a generális munkajogi szabályoktól, mert az ezek által előírt, szerződéssel való alkalmazás helyett a közszolgálatba való felvétel rendszerint kinevezéssel vagy választással történik. A tartalmi különbség a kétféle államtípus joga között abban jelölhető meg, hogy az *alkalmazást végző szervek* megalakításának és ellenőrzésének tekintetében a szocialista államban sokkal szélesebb demokratizmus érvényesül. Ez a megállapítás vonatkozik az ún. személyzeti politika sajátos, központi és helyi szerveire is; ezek a szocialista és a burzsoa államokban egyaránt kiépültek, de a tőkés országokban jóval szűkebb rétegek érdekeit védik »tárgyilagcsnak« hirdetett tevékenységük során, mint a munkásosztálynak az összes dolgozók érdekeit szolgáló pártja vezető szerepét nyíltan valló szocialista országokban.

A külföldi államok jogáról adott ezt a rövid értékelésünket annak kiemelésével zárhatjuk, hogy bár egyes tőkés országokban a második világháború befejezése után a közszolgálati jog területén bizonyosfokú előrelépés, demokratizálódás mutatkozik, a szocialista országok közszolgálata — éppen a többi dolgozókkal való szolidaritása miatt — messzemenően haladottabb elvi alapokon nyugszik és ezért a nép érdekeit jobban szolgálja.

IV. Javaslatok

1. Az alkalmazás általános feltételei

Az általános kellékek szabályozása tekintetében *formai* szempontból az a javaslatunk, hogy e feltételek érdemi megállapítása — éppen generális jellegükből kifolyólag — az egész közszolgálat területére egységesen történjék meg, minisztertanácsi rendelet erejével. Ezért nem tartanánk helyesnek, ha ezt a szabályozást a pénzügyminiszter (akit a 101/1950. M. T. sz. rendelet erre felhatalmazott) végezné. Az egyes szakminiszterek csak az említett átfogó jogszabálynak tárcáik területén való mikénti érvényesítését meghatározó, közelebbi előírásokat bocsássanak ki.

Tartalomlag a közszolgálati alkalmazás általános feltételeit az alábbiakban javasoljuk megállapítani:

- a) *Magyar állampolgárság*, az 1957. V. tv. alapján; e kellék hiánya alól csak a Minisztertanács adhasson — kivételesen indokolt esetben — felmentést.
- b) *Cselekvőképesség* (önjogúság), az 1952. 23. tvr. II. fejezete által kör-

vonalazott értelemben, vagyis csak olyan nagykorú, 18. életévét betöltött személy alkalmazható, akit a bíróság jogerős ítélettel a cselekvőképességet kizáró vagy korlátozott cselekvőképességgel járó gondnokság alá nem helyezett. — Amennyiben a közzszolgálati alkalmazottak fogalmi körét az intézeti és vállalati alkalmazottakra nem terjesztjük ki, úgy ez, az általános munkajognál szigorúbb szabályozás, tehát alsó korhatárként a 18. életév betöltésének a megkívánása indokoltnak látszik. Helyes lenne azonban ugyanakkor, ha az ilyen értelmű szabály alól kivétel tételére — különösen az ügykezelő és kiegészítő személyzet tekintetében — felhatalmaznánk az illetékes minisztereket, vagy más országos főhatóságokat.

c) Az alkalmazni kívánt személy *ne legyen* a közhivatali állás viselésének jogától az 1954: 19. tvr. értelmében hozott bírói ítélettel *eltiltva*. — Megjegyezzük, hogy a büntetlen előéletnek és feddhetetlenségnek az 1957: 66. tvr. által megfogalmazott kívánalmát — minthogy ez csak meghatározott ügykörök betöltésére vonatkozik — a különös kellékek közé tartjuk felveendőnek.

2. Az alkalmazás különös feltételei

Az 1. pontban említett minisztertanácsi rendeletbe foglalandó átfogó szabályok közé az alkalmazás különös feltételeit illetően csak a következőket tartjuk szükségesnek felvenni:

a) Az illető alkalmazotti kategóriára nézve a speciális jogszabályokban előírt (illetve a jövőben fokozatosan előírandó) *képesítés* igazolását. Kimondható lenne nevezetesen az, hogy a képesítési kellékeket az illetékes szakminiszterek (vagy más szolgálati főhatóságok) állapítják meg, mégpedig két-féle jelleggel: egyes állás-kategóriákra nézve a képesítési kellék alóli felmentés kizárásával, más állás-kategóriákra vonatkozólag pedig a Minisztertanács vagy a miniszter (országos főhatóság) által adható felmentés lehetőségével.

b) A fontos és bizalmas munkakörök betöltéséhez a *büntetlen előélet és feddhetetlenség* igazolását (1957: 66. tvr.).

c) A vezető munkakörök és a Minisztertanács által megállapított más munkakörök betöltésénél a *Minisztertanács Személyügyi Titkársága* részéről *előzetes nyilatkozat* adását (1093/1957. (XII. 28.) Korm. sz. határozat).

d) A minisztertanács vagy az illetékes szakminiszter (országos főhatóság) által megállapítandó munkaköröknél a kifogástalan *egészségi állapot*nak hatósági orvosi bizonyítvánnyal való igazolását.

3. Az alkalmazási eljárás

A leendő szabályozás irányára és tartalmára vonatkozóan az alábbiakat javasoljuk:

a) A jelenleginél szélesebb körben alkalmazandó szabállyá kell tenni a közzszolgálati állások betöltése előtt nyilvános *pályázat* kiírását; e rendszer kötelező érvényesülésének közelebbi körét azután szolgálati águkra nézve az egyes miniszterek állapíthatnák meg. A pályázati hirdetmények tartalmára

(pl. a betöltendő munkakör és a pályázóktól megkívánt képesítés pontos megjelölésére) vonatkozó rendelkezések is jogszabályi megállapítást nyerhetnének. Úgy véljük, hogy a pályázati rendszernek ez a kiterjesztése előmozdítaná a közszolgálat színvonalának emelését és ösztönző hatást fejtene ki, különösen az egyetemet vagy középiskolát elvégző fiatalokra. Gyakorlatilag szükség van ugyanakkor arra, hogy lehetőséget adjunk a pályázati eljárás mellőzésére, főleg az általános igazgatás vezető munkaköreire (esetleg ezeknek egy hányadára) nézve, olyan formában, hogy ezekre a közszolgálat körén kívül állók pályázat nélkül is alkalmazhatók legyenek.

Nézetünk szerint felesleges, hogy a közszolgálati állások betöltésénél felvételi vizsga letételét általános szabállyá tegyük. Képesítés előírásának általánossá tétele és a pályázati rendszer kiszélesítése ugyanis elegendő biztosítékot fognak nyújtani arra, hogy a közszolgálati munkahelyekre a politikai és szakmai tekintetben egyaránt legjobban alkalmas személyek nyernek kiválasztást és felvételt. Inkább azt látjuk időszerűnek, hogy pl. az önálló előadói, vagy bírói, ügyési állások elnyerését megfelelő (egy—három évi) *gyakorlati idő* eredményes eltöltéséhez, továbbá tüzetesen szabályozandó (alapjukban egységes, de egyúttal a szolgálati ágak különbözősége által megkövetelt mértékben differenciált) *gyakorlati vizsga* kiállításához kössük.¹¹

b) A személyi kiválasztás szorosan vett kérdései közül csak arra térünk ki, hogy mennyiben engedjünk teret a közszolgálat körében az állás-betöltés felsőbb szerv *előzetes jóváhagyásához* (esetleg csak javaslatához), illetve *utólagos megerősítéséhez* (esetleg csak tudomásulvételéhez) való kötésének. Nézetünk szerint erre a lehetőséget fenn kell tartani, de ugyanakkor arra kell törekedni, hogy az ilyen módon betöltendő állások köre lehetőleg szűkítkessék. Ezt a tendenciát pl. annak kimondásával lehetne szolgáltni, hogy az alkalmazás *előzetes jóváhagyását*, vagy *utólagos megerősítését* (illetve a javaslat-kikérés, vagy tudomásulvétel kötelező voltát) csupán törvény, törvényerejű rendelet, minisztertanácsi rendelet vagy határozat írhasssa elő.

c) Az alkalmazások *közzétételét* illetőleg fenn lehetne tartani a 101/1950. (IV. 4.) M. T. sz. rendeletnek a Magyar Közlönyben való publikálásról szóló szabályát. Kíváncos lenne ugyanakkor előírni, hogy a miniszterek tegyék közzé *szádközlönyeikben* az általuk eszközölt kinevezéseket.

d) Ki kell mondani, hogy a közszolgálati alkalmazottak kötelesek alkalmazási okiratuk kézhezvételétől számított 15 napon belül *hivatali esküt* tenni, vagy erre komoly indok (pl. súlyos betegség, vagy pl. külföldön ösztöndíjjal való távollét) alapján halasztást kérni, mert ellenkező esetben alkalmazásuk hatályát veszti. Az eskü szövegét is célszerű lenne általános érvényű jogszabályba foglalni. Ezt az indokolja, hogy az eskü tétele a közszolgálati állás betöltésével járó kötelezettségek vállalásának sajátos, hangsúlyozott formáját képezi.

¹¹ A közalkalmazottakról minősítések vezetésének, valamint a szolgálatuk alatti előmenetelüknek és szelekciójuknak a fontos kérdéseire ezúttal nem térünk ki; ezek ugyanis már túlnyúlnak a közszolgálati jogviszony keletkezésével kapcsolatos problémakörön és legfeljebb az alkalmazás véglegesítésének vonatkozásában fűgnek össze jelen tanulmányunk tárgyával.

4. Az alkalmazási aktus kibocsátója és formája

A közhivatali állások betöltésére jogosult *szervek* rendszerét célszerű lenne áttekinthető formában újra szabályozni.

Az alkalmazás *formájára* nézve lényegileg át lehetne venni az új Munka Törvénykönyve végrehajtási rendeletébe a jelenlegi Mt. V. 18. §. (2)—(3) bekezdéseiben foglalt és általunk a II. B. 4. b) pontban hivatkozott azokat a szabályokat, amelyek szerint a közszolgálat körében a munkaviszony általában *kinevezéssel*, a választott szervek tagjainak munkaviszonya pedig *választással* jön létre. Fenntartandó lenne szerintünk a mostani végrehajtási rendelet 31. §. (3) bekezdése által tartalmazott az előírás is, hogy kinevezés vagy választás esetén próbaidőt kikötni nem szabad.

Helyes lenne végül, ha a *szerződéssel* való alkalmazás lehetőségét a jelenleginél még szűkebbre szorítanánk; nevezetesen csak a határozott időre vagy meghatározott munka elvégzésére felvetteknél, valamint a pontosan felsorolandó egyes kisegítő munkaköröknél tartanánk fenn.

Úgy érezzük, hogy e jogszabály-alkotási kívánalmak után csak annyi zárómegjegyzést szükséges tanulmányunkhoz fűznünk, hogy a benne elmondottakkal szocialista államunk igazgatási apparátusának tökéletesítését, a közhivatalokban dolgozók munkájának további megjavítását kívántuk szerény erőnkhöz képest szolgálni.

Др. Янош Мартомы
Проессор университета

ВОЗНИКНОВЕНИЕ СЛУЖЕБНЫХ ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

(Резюме)

Положения трудового законодательства в социалистическом государстве обязательны для всех работодателей и для всех находящихся в трудовых отношениях трудящихся. Их действие распространяется на так называемых государственных служащих или же также и на лиц, принятых государственными органами для выполнения задач, характерных для органов власти; трудовые условия их, однако, имеют определенные характерные черты. Автор рассматривает вопросы возникновения этих специальных трудовых правовых отношений, деля их на две главные группы: с одной стороны путем определения общих и специальных личных условий поступления на государственную службу, а с другой стороны изданием акта о приеме.

После определения предмета научной статьи автор обобщает венгерские законоположения о возникновении служебных правовых отношений до и после освобождения страны в 1945 году. После этого автор дает обзор правовых норм и специальной литературы большинства зарубежных государств, касающейся этой темы. Из числа социалистических стран автор показывает правила зачисления государственных должностей в СССР, а затем занимается касающимися этого положениями о государственной служащих Германской Демократической Республики. После этого он излагает предписания служебного устава Югославии. Из числа ведущих капиталистических государств автор вкратце разрабатывает систему принятия на государственную службу в Англии, в Североамериканских Соединенных Штатах, во Франции и в федеративной Республике Германии обращая особое внимание на требование специальной квалификации и на учреждение приемных (конкурсных) экзаменов. Во всем он указывает на в корне отличающиеся классовые условия отборочной системы государственной службы социалистических и капиталистических стран. В заключение он вносит конкретные предложения в отношении того каким образом нужно было бы далее развивать.

венгерские законоположения, являющиеся руководящими в отношении общих и специальных условий принятия на государственную службу, а также производства по принятию на государственную службу.

DR. JEAN MARTONYI
Professeur d'université

LA NAISSANCE DU RAPPORT D'EMPLOI DANS LE DOMAINE DE LA FONCTION PUBLIQUE

(Résumé)

Les règles du droit de travail sont obligatoires dans l'état socialiste pour tous les employeurs et tous les travailleurs employés. Leur effet s'étend aussi aux fonctionnaires publics, c'est-à-dire aux personnes employées par les organes d'état pour l'achèvement de tâches de caractère public; le rapport d'emploi de ceux-ci a tout de même certains traits particuliers. L'auteur examine dans son étude les problèmes de la naissance de ce rapport d'emploi spécial, en les répartissant en deux groupes principaux: de ceux qui ont trait à la détermination des conditions générales et particulières relatives à l'entrée au service public d'une part et de ceux qui se rapportent à l'émission (à la préparation et à la forme) de l'acte d'emploi, de l'autre.

Après avoir délimité l'objet de l'étude, l'auteur résume la réglementation hongroise de la naissance du rapport juridique des fonctionnaires publics avant la libération du pays en 1945 et après cette date. Ensuite il donne un tableau récapitulatif des règles de droit et de la doctrine de plusieurs pays étrangers qui se rattachent à ce thème. Parmi les pays socialistes il présente en première ligne les règles relatives au service public dans l'Union Soviétique, puis il s'occupe des dispositions y relatives du droit de service public de la République Démocratique Allemande. Après cela il aborde aussi les questions afférant aux prescriptions de la loi sur les fonctionnaires publics en Yougoslavie. Parmi les pays capitalistes dirigeants il traite le système du service public de l'Angleterre, des États Unis d'Amérique, de la France et de la République Fédérale Allemande, consacrant une attention spéciale aux exigences de la qualification professionnelle et de l'examen d'admission (examen de concours). Il fait ressortir sur cette base les points de vue de classe radicalement différents des systèmes de sélection des pays socialistes et capitalistes dans le domaine du service public. Enfin, il soumet une proposition concrète quant à la question de savoir, comment il faudrait développer les règles juridiques hongroises relatives aux conditions générales et particulières du service public ainsi qu'au mode de l'emploi (nomination, élection).